

开动脑筋

应对危机，实现粮食安全



2009年10月16日

世界粮食日

联合国粮食及农业组织

应对危机， 实现粮食安全

有关全球经济危机的报道充斥着新闻媒体，而此时世界需要注意，并非每个人都在办公室和工厂里工作。这场危机同样影响着世界各地的小型农场，那里是全球百分之七十的饥饿人口居住和劳作的地方。随着2007-2008年粮食和燃料价格飙升，发展中国家农村地区的情况令人心痛。

就在贫困人口处境艰难之际，第二次危机接踵而来。受失业的影响，在城市和海外务工人员汇款少了。在小村落，贫困人口已经没钱买粮了。

粮食危机与金融危机

从2007年年中至2008年年中，粮农组织粮食价格指数平均上涨了52%。2007年，世界饥饿人数增加了7500万。之后，粮价在2008年7月开始回落。这种下降趋势不应被视为粮食危机的终结。根据国际货币基金组织的统计，全球谷物价格仍超出2005年水平的63%。最初造成粮食危机的同样因素依然存在：

- 农业生产率低下。
- 许多粮食最不安全国家的人口增长率依然居高不下。
- 水资源和地权问题严重。
- 洪灾和旱灾的发生频率超过长期平均水平。
- 对农业研究和发展的投资远远低于专家建议的水平，而且投资目标并非贫困人口最需要的作物。

继粮食价格危机之后发生了全球经济衰退。经济的不景气导致贫困人口同时面临工资下降和就业机会减少两种危机。

更糟糕的是，贫困人口采用的多项粮食危机应对手段已经用到极限。例如，现在很难通过出售资产来减缓消费的下降，因为许多资产已然售出。移民也变得更加困难，因为发达国家本身也处于经济低谷。利用贷款来资助消费的做法也因信贷紧缩而受阻。

国外直接投资放缓和初级商品出口下降预计会使贫困国家的失业

全球经济危机成为主要新闻并主导了政府的议程。数万亿的美元被用来恢复富裕国家的经济，可是谁来解救贫困人口呢？

本文将探讨经济危机如何影响发展中国家，这些国家如何才能保护最弱势的群体免受饥饿，以及投资如何能够帮助农业部门免遭未来危机的影响，甚至能够使贫困的农民从上涨的粮食价格中受益。这已不是世界第一次遭遇衰退。为了今后更有效地应对危机，可以汲取各国在以往危机中保障粮食安全的经验（见插文：“埃塞俄比亚：现金推动粮食救济”和“印度尼西亚：保持价格、产量和粮食安全的平衡”）。

情况更为严峻。富裕国家的经济前景意味着对发展的支持和人道主义援助将会减少。

根据世界银行的报告，整个发展中国家2008年官方统计的汇款额大约为3000亿美元，占其国内生产总值的2%。经济放缓—特别是建筑和制造业这两个传统上雇用外来工人的主要行业增速放缓—意味着农村和城市贫困家庭收到的汇款额骤减。

保护弱势群体

很明显，除了对农业的长期发展援助（下面将作专门论述），社会弱势群体亟需帮助。以下对公共政策干预手段的论述表明，即便在危机时期，亦可帮助人们免遭饥饿和营养不良的严重影响。

- 对饥饿人口实施救助的第一步是找到他们并了解其状况。对粮价实施监测有助于各国政府跟踪国家和社区内部饥饿热点地区的情况。通过安全网可以对弱势群体予以保护。可采取的措施包括粮食分配计划、现金转移计划、各类供膳计划和就业计划（见插文“巴西：扩大安全网，应对不断深化的危机”）。
- 必须根据情况，认真制定面向饥饿人口的社会救助计划。例如，在粮食市场正常运转的地方和旨在提高粮食购买力的地方，采用现金转移或食品券的办法能够增加人们获得粮食的机会。倘若粮食市



场运转不畅，如在边远地区或战乱地区，直接粮食援助或“以工代赈”的办法可能更为适宜。

- “生产性安全网”同样可以发挥重要作用。例如，在马拉维和埃塞俄比亚，对种子和化肥的补贴和创新型农作物保险办法已成为社会保障的一部分（见插文“埃塞俄比亚：现金推动粮食救济”）。
- 如果一个国家的经济增长因危机而下挫4%，其儿童营养不良的比例将会上升2%。为了克服儿童、孕期和哺乳期妇女等其他弱势群体的微量营养素缺乏症，粮食供应计划设法维持或提高饮食多样性，甚至分发微量营养素补充剂或强化食品。对于年龄较大的儿童，可能需要实施学校供膳计划。长期措施包括扶持小型食品加工业，生产高质量的断奶期食品；鼓励和提倡母乳喂养；充分开展营养教育；监测儿童的生长发育情况。



农业投资

2008年全球谷物产量达到了约22.45亿吨的创纪录水平,可以满足预计的年度需求量,并能够适当补充全球库存。然而,实现这一增长的是发达国家。在更具吸引力的价格驱动下,发达国家的谷物产量增加了11%。相比之下,发展中国家的产量增幅仅为1.1%。如果不计入中国、印度和巴西的产量,其他发展中国家的产量实际减少了0.8%。

最贫困和粮食最不安全的农民最需要从高粮价中受益,但由于缺少获得投入物的途径或销售渠道,他们无法利用机会扩大生产。

根据粮农组织的统计,发展中国家每年需要300亿美元的农业投资来帮助农民。只有达到这一投资额度才能实现1996年世界粮食首脑会议关于在2015年之前将饥饿人数

减半的目标。然而,2007年富裕国家花费3650亿美元来扶持农业,世界每年将1.34万亿美元用于军备,以及2008-2009年快速筹集了数百万亿美元对金融部门提供支持,与此相比,300亿美元是微不足道的。

一年300亿美元的投资每年可产生1200亿美元的总体效益:

- 帮助农村贫困社区提高农业生产率,改善生计和粮食安全;
- 开发和保护自然资源;
- 扩大和改善农村基础设施并拓展市场准入空间;
- 加强知识创新和传播能力;
- 通过安全网和其他直接援助,确保最贫困人口获得粮食。

需要公共和私人投资,更具体地说,需要有针对性的公共投资,

来鼓励和促进私人投资,特别是农民自己的投资。例如,富饶地区的新修公路可惠及私人在同一地区的投资。

估计2009年饥饿人口增加1.05亿,目前全世界的营养不良人数达到约10.2亿,这就意味着人类几乎将近有六分之一的人口正在遭受饥饿。

值此世界粮食周和2009年世界粮食日之际,让我们认真思考这些数字及其背后反映的苦难。无论危机发生与否,我们都拥有解决饥饿问题的办法。我们也有能力筹集资金,处理我们认为重要的问题。让我们共同努力,充分认识饥饿问题的重要性,并予以解决。粮农组织建议于2009年11月召开的世界粮食首脑会议对于消除饥饿至关重要。

印度尼西亚: 保持价格、产量和粮食安全的平衡

在印度尼西亚,数以百万计的农村贫困家庭易遭受大米价格波动的影响,因为他们将20%的收入用来购买大米。另一方面,在2500万小农中,多数人的粮食没有保障,因此希望能够借助所种主粮价格的上涨而受益。国际大米价格从2007年10月每吨325美元猛增至2008年5月的每吨1000美元,为导致出现下述情况创造了条件:

在2008年4月,私营部门的库存持有量超出正常水平,原因是政府即将公布对面向贫困家庭的大米销售实

行补贴的付款数额,私营部门希望从中受益。批发市场的大米价格持续上扬,导致政府采购费用增加。由于国际大米价格高昂,私营部门游说政府允许其出口大米。高涨的国际价格还令人担心大米可能会被偷运出国。政府需要进一步增加大米购买量,因为这样可以扩大分配给贫困家庭的份额。

为了缓解紧张气氛,政府宣布BULOG(负责粮食采购和分配的国家机构)将只增购7.5%的大米,这一比例与通货膨胀率大致相同。BULOG是

唯一拥有出口授权的单位,而且只有在积累的库存已超过正常水平的情况下才能出口。与此同时,2007年和2008年的水稻产量分别增长了5%和5.5%,主要原因包括降水适宜,对化肥实行补贴和发放高产水稻品种。BULOG买下了全部余粮,确保了收获高峰期提供给农民的价格保持不降。换句话说,政府采取大胆行动,鼓励农民提高生产力,并使危机发生之前便已形成的安全网得到加强,在不加重预算赤字的情况下,向弱势群体提供大米。

巴西: 扩大安全网, 应对不断深化的危机

工业产值下降最终导致巴西经济在2008年最后3个月开始减速。据不同分析人士估计, 该国2009年的经济增幅仅在零至1%之间。2008年12月有65.5万名工人被解雇, 主要集中在工业部门, 但其中亦包括农业部门的13万多人。

为了防止经济下滑导致饥饿人口增加, 巴西政府采取了以下措施:

- 将确保农民生产价格的家庭农场计划所包含的作物经营种类从15种扩大到29种。
- 为了在发生自然灾害时进一步

保护42.1万小农, 将旱灾收入保险计划的范围扩大到包括洪水和过量降雨。

- Bolsa Família (家庭补助金) 这一该国最重要的现金援助计划扩增了130万户家庭。
 - 2008年12月以后失业的工人(政府的统计数字为大约10.4万) 可以领取7个月(而非5个月)的失业保险金。
 - 将最低工资提高了12%, 使3500万巴西人受益。
- 巴西保护其弱势国民免遭苦难

和饥饿的决心可被视为2006年在乌拉圭蒙得维的亚举行的伊比利亚美洲首脑会议所作承诺的一部分; 在此次峰会上, 各国元首和政府首脑承诺在2025年之前将饥饿现象从整个拉丁美洲和加勒比地区根除。

埃塞俄比亚: 现金推动粮食救济

埃塞俄比亚似乎总是受到粮食危机的困扰。即便在风调雨顺的年份, 这一山地国家仍不能生产足够的粮食来养活自己, 必须求助于粮援。目前正在采用新的办法, 摆脱对粮援的依赖。

在非洲实施的生产安全网计划是此类计划中规模最大的一个; 通过该计划, 政府将现金注入到脆弱的农业经济中。通过公共工程提供就业机会(如修建农村道路和桥梁)或直接付款, 大约800万埃塞俄比亚人每年可享受6个月的现金或粮食援助。农民家庭将依靠自产的粮

食来满足其余6个月的需要。该计划的主要目标是使粮食长期无保障的家庭获得足够的资产和收入, 摆脱粮食不安全的困境。

政府还鼓励贫困农民扩大自家作物的销售, 并促进畜牧、豆类、蜜蜡和蜂蜜等产品的出口。

该国2005年开始实施的这一新举措因2007-2008年粮食价格飙升而受阻, 外国投资和汇款均出现下滑。然而, 最近对参与该计划的近1 000个家庭开展了一项调查, 其结果显示, 几乎所有转移的粮食被用作食物消费, 而大部分的现金被用

来购买食品。此外, 计划的参与者不太可能为了购买粮食而出售其资产, 特别是牲畜, 这样可以减少贫困的风险。

该计划内存在着一些问题, 如现金支付和粮食转移的价值较低且不稳定。只有数量不多的家庭能够长期摆脱饥饿, 资产创造率亦很低。尽管如此, 政府和捐助者甚至承诺为该计划提供更多资金以扩大该计划的范围, 将诸如推广和教育等农业支持服务包括在内。

应对危机, 实现粮食安全



www.fao.org

如欲了解更多信息, 请联系:

世界粮食日及特别活动处

电话: +39 06 570 55361 / +39 06 570 52917

传真: +39 06 570 53210 / +39 06 570 55249

电子信箱: world-food-day@fao.org / telefood@fao.org

Food and Agriculture Organization
of the United Nations (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy